

Umsetzung RED in nationales Recht (Vorgaben für Energieträger im Verkehr)

AUSGANGSLAGE

In der Revision der Erneuerbare-Energien-Richtlinie (RED) (EU)2023/2413 vom 18.10.2023 wurden die Vorgaben für den Verkehrs- und Kraftstoffsektor den neuen Klimazielen des Green Deal angepasst. Der Mindestanteil erneuerbarer Energien am Endenergieverbrauch im Verkehrssektor, den die Mitgliedsstaaten über eine Verpflichtung der Inverkehrbringer von Kraftstoffen sicherstellen müssen, steigt von 14 auf 29 % im Jahr 2030. Einige Zielerfüllungsoptionen werden in dieser Rechnung über eine Mehrfachanrechnung der Energiemengen bevorteilt. Alternativ können die EU-Mitgliedsstaaten die Einhaltung der RED über eine Treibhausgasminderungsquote (THG-Quote) von mindestens 14,5 % sicherstellen. Zudem gilt für das Jahr 2030 eine kombinierte Mindestquote am Endenergiegehalt von 5,5 % für fortschrittliche Biokraftstoffe¹ und erneuerbare Kraftstoffe nicht biogenen Ursprungs (Renewable Fuels of Non-Biological Origin, RFNBO). RFNBOs müssen dabei mindestens 1 % des Kraftstoffabsatzes im Verkehr ausmachen. Anders als zuvor umfasst der Gültigkeitsbereich des Transportziels der RED verpflichtend alle Verkehrsträger und nicht nur den landgebundenen Verkehr. Die neuen RED-Vorgaben müssen bis zum 21.05.2025 in nationales Recht überführt werden, was in Deutschland eine Anpassung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG) und der Bundes-Immissionsschutzverordnung (BImSchV) erfordert. Das geltende BImSchG erfüllt mit einer THG-Minderung von 25 % bereits das neue übergeordnete EU-Ziel, jedoch geht das deutsche nationale Klimaziel mit –65 % (2030) über den EU Green Deal hinaus.

1 AMBITIONIERTE GESAMTQUOTE, UM KLIMASCHUTZZIELE NICHT ZU VERFEHLEN

Neben dem ambitionierten deutschen Klimaziel insgesamt ist auch das nationale Effort-Sharing-CO₂-Ziel ((EU)2023/857), das etwa 55 % der Gesamtemissionen umfasst und vor allem den Gebäude- und Verkehrssektor betrifft, sehr anspruchsvoll. Deutschland läuft Gefahr, das 2030-Ziel massiv zu verfehlen. Um drohende Ausgleichszahlungen an andere EU-Mitgliedsstaaten in Milliardenhöhe zu vermeiden – Geld, das für die Transformation fehlen würde – und um die eigenen Klimaschutzziele zu erreichen, sind ambitionierte Kraftstoffziele dringend geboten.

¹ Gemäß Anlage IX Teil B der Erneuerbare-Energien-Richtlinie (2023).

Die letzten Jahre haben gezeigt, dass sich das Angebot an erneuerbaren Kraftstoffen – insbesondere der fortschrittlichen Biokraftstoffe – viel schneller als erwartet entwickelt hat. Die bisherigen THG-Minderungsziele in der BImSchG haben sich als viel zu gering erwiesen und wurden um ein Vielfaches in den letzten Jahren übertroffen. Ambitionierte Anpassungen der THG-Quote sind daher geboten und auch realistisch umsetzbar. Die Erhöhung der notwendigen Mengen an erneuerbaren Kraftstoffen für die Zielerfüllung kann dabei im bestehenden System über eine Erhöhung des Ziels im Jahr 2030 erreicht werden bzw. über eine Erweiterung des Gültigkeitsbereichs der THG-Quote auf bisher nicht berücksichtigte Verkehrsbereiche wie den Luftverkehr und die Schifffahrt.

Um die Klimaschutzziele im Verkehrssektor zu erreichen, sollte im Jahr 2030 eine reale Verringerung der Emissionsintensität im Erfassungsbereich des THG-Quotenmechanismus von bis 30 % angestrebt werden. Entweder sollte unter Berücksichtigung des heutigen Gültigkeitsbereichs und der Mehrfachtrechnungen im BImSchG die THG-Minderungsquote von 25 auf 35 % erhöht oder eine Erweiterung des Gültigkeitsbereichs auf die Schifffahrt und den Luftverkehr bei Beibehaltung des 25 %-Ziels und der bestehenden Mehrfachtrechnungen vorgenommen werden. Angesichts der komplexen Regelungsmechanismen der THG-Quote und zur Stärkung des Vertrauens in den THG-Quotenmarkt sollte die Bestimmung der Zielwerte und der zugrunde liegenden Annahmen in einem sehr transparenten Verfahren erfolgen und der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden. In diesem Kontext sollte die Transparenz auch mit Blick auf Mengen, Herkunft und Preise in einem umfassenderen Monitoringprozess verbessert werden.

2 DEN HOCHLAUF VON RFNBO MIT UNTERQUOTEN BESCHLEUNIGEN

Die Mindestquoten für fortschrittliche Biokraftstoffe und RFNBO sollten separat für sich in der BImSchG umgesetzt werden. RFNBO werden neben Strom langfristig die Energieträger vor allem im Schwerlast- und Langstrecken-Transportsektor sein. Wir erwarten, dass die in der RED und der deutschen THG-Quote festgelegte RFNBO-Unterquote insbesondere durch grünen Wasserstoff erfüllt werden wird, hier werden verbindlich in Deutschland, Europa und der Welt massiv Produktionskapazitäten aufgebaut. Bei synthetischen Kraftstoffen (E-Fuels) sehen wir eine vergleichbare Entwicklung hingegen nicht.

Für eine RFNBO-Mindestquote von 1 %, wie es die RED fordert, könnten bereits 60.000 Tonnen Wasserstoff ausreichen (Dreifachzählung berücksichtigt). Das ist zu wenig und schafft keine Marktanreize für RFNBO-Investitionen. Eine RFNBO-Quote von 5 % im Jahr 2030 (ebenfalls Dreifachzählung berücksichtigt) setzt dagegen ein starkes Signal und berücksichtigt auch die in den Cleanroom-Gesprächen des BMDV ermittelten Bedarfe vor allem für schwere Nutzfahrzeuge. Die operative Umsetzung der RFNBO-Unterquote sollte sich wie bisher an die Biokraftstoffquoten in Form eines Zertifikatehandels anlehnen. Die Nichteinhaltung der Unterquote muss weiterhin über ein Pönale strafbewehrt sein.

3 MARKTANREIZE SETZEN DURCH LANGFRISTIGE ZIELE UND RAHMENBEDINGUNGEN

Strom und RFNBO werden bereits nach geltendem Gesetz dreifach auf die Ziele angerechnet. Dies halten wir für richtig, weil sie ein unverzichtbarer Energieträger der Zukunft im Verkehr sein werden.

Eine Mehrfachanrechnung unterstützt maßgeblich Investitionsentscheidungen für großkommerzielle Anlagen. Über den Quotenhandel können zusätzliche Erlöse erzielt werden, die an den Endkunden weitergegeben werden können, um so bereits frühzeitig wettbewerbsfähige RFNBO-Preise anzubieten. Günstige Preise stimulieren die Nachfrage ganz entscheidend. Ein kommerzieller Markt für grünen Wasserstoff und seine Derivate im Verkehrssektor kann so schnell etabliert werden.

Entscheidend für den Erfolg sind dabei langfristige Rahmenbedingungen, welche die notwendige Investitionssicherheit schaffen. Dazu gehört auch der Umgang mit der Mehrfachanrechnung für RFNBO. Die Revision der BImSchG und BImSchV sollte die Mehrfachanrechnung für RFNBO für bis zum im Jahr 2035 in Betrieb gegangene Produktionsanlagen mindestens für die ersten zehn Betriebsjahre einer Anlage festschreiben.

Wir haben in den letzten Jahren wiederholt erlebt, dass große Investitionen erst mit der nötigen Planungssicherheit getätigt werden. Stabile gesetzliche Rahmenbedingungen sind auch für langfristige Investitionen in die Wasserstoffinfrastrukturen notwendig. Erst durch das EEG mit für 20 Jahre festgelegten Einspeisetarifen konnte sich Solar- und Windstrom durchsetzen und eine exponentielle Dynamik entfalten.

Darüber hinaus bedarf es eines THG-Minderungsziels auch für den Zeitraum bis 2040. Die RED schreibt nur Vorgaben bis 2030 fest, ebenso das aktuelle BImSchG.

Um RFNBO und insbesondere grünen Wasserstoff im Markt zu etablieren, sind langfristige Vorgaben eine Grundvoraussetzung. Die Änderungen der BImSchG und BImSchV sollten auch für die Jahre 2031 bis 2040 THG-Ziele und Mindestquoten festlegen. Die Ziele sollten so gestaltet werden, dass im Verkehrssektor 2045 Klimaneutralität erreicht wird, so wie es das langfristige Klimaziel für Deutschland vorschreibt. Für 2035 und 2040 sollten ambitionierte THG-Emissionsziele festgelegt werden, die sich an den Zielen im Verkehrssektor für diesen Zeitraum orientieren.

ERFAHRUNGEN UND AUSBLICK

Das bisher im BImSchG und in der 38. BImSchV verankerte THG-Minderungsziel sowie die Mindest- und Höchstquoten für Kraftstoffinverkehrbringer als auch die Mehrfachanrechnung haben dazu geführt, dass die Ziele aktuell ohne großen Aufwand erreicht wurden. Insbesondere die Unterquote für fortschrittliche Biokraftstoffe wurde in den letzten beiden Jahren übertroffen.

Kraftstoffmengen wurden daher auf das Folgejahr übertragen, mit dem Effekt, dass real weniger fortschrittliche Kraftstoffe auf den Markt gebracht wurden, als es möglich wäre.

Die Übererfüllung führte auch zu einem starken Rückgang des Quotenhandels und zu drastisch sinkenden Quotenpreisen. Damit verloren gut gemeinte Anreizmechanismen des Gesetzes ihre Wirkung. Die Wirtschaftlichkeit von Investitionen in den Wasserstoffhochlauf gerät so in massive Gefahr. Es zeigt sich, wie wichtig nicht nur ambitionierte, sondern auch für den Markt passgenaue Ziele sind – und die Sicherstellung der Integrität der eingesetzten, insbesondere importierten Produkte. Ähnliche Erfahrungen hat man bereits vor zehn Jahren mit zu vielen Zertifikaten im Emissionshandel gemacht. Das sehr niedrige Preisniveau der Emissionszertifikate führte unter den gegebenen Rahmenbedingungen nicht zur intendierten Emissionsreduzierung, weshalb ein Eingriff in den Mechanismus nötig wurde. Parallel werden die ReFuelEU Aviation und die FuelEU Maritime umzusetzen sein und Wechselwirkungen mit dem THG-Quotenhandel und dem Wasserstoffeinsatz mit sich bringen, je nach Ausgestaltung des Anwendungsbereiches und der jeweiligen (Sub-)Quoten.

Diese Erfahrungen gilt es in der Revision des BImSchG zu berücksichtigen und langfristige und anspruchsvolle Ziele zu setzen, die den Hochlauf erneuerbarer Energien im Verkehrssektor beschleunigen und passgenau anreizen.

Für den Fall, dass es im Rahmen des THG-Quotenmodells insgesamt bzw. für die RFNBO-Unterquote zu einem starken Überangebot kommt, sollte ein Korrekturmechanismus (wie z.B. ein Mindestpreis) geschaffen werden, mit dem, so weit wie möglich regelbasiert und jährlich, eine für den gesamten Hochlaufprozess zielführende Marktstabilisierung erzielt werden kann. Damit werden die Rahmenbedingungen für das Vertrauen in die entsprechenden Projekte und deren Finanzierbarkeit deutlich verbessert. Bezüglich der konkreten Modelle für solche Korrekturmechanismen besteht dringender Prüfungs- bzw. Entwicklungsbedarf. Der NWR wird sich an der Erarbeitung eines solchen Mechanismus konstruktiv beteiligen.

Vor dem Hintergrund der aktuellen politischen Situation in Deutschland und mit Blick auf die große Rolle des THG-Quotenmechanismus für den Hochlauf von Wasserstoff und Wasserstoffderivaten im Verkehrssektor sowie die aktuellen Verwerfungen im THG-Quotenmarkt hält es der NWR schließlich für dringend erforderlich, dass die anstehenden Novellierungen der §§ 37a bis 37h BImSchG sowie der 37. und 38. BImSchV im oben genannten Sinne noch in der 20. Legislaturperiode beschlossen werden.

DER NATIONALE WASSERSTOFFRAT

Mit der Verabschiedung der Nationalen Wasserstoffstrategie hat die Bundesregierung am 10. Juni 2020 den Nationalen Wasserstoffrat berufen. Der Rat besteht aus 26 hochrangigen Expertinnen und Experten der Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft, die nicht Teil der öffentlichen Verwaltung sind. Die Mitglieder des Wasserstoffrats verfügen über Expertise in den Bereichen Erzeugung, Forschung und Innovation, Dekarbonisierung von Industrie, Verkehr und Gebäude/Wärme, Infrastruktur, internationale Partnerschaften sowie Klima und Nachhaltigkeit. Der Nationale Wasserstoffrat wird geleitet durch Katherina Reiche, Parlamentarische Staatssekretärin a. D.

Aufgabe des Nationalen Wasserstoffrats ist es, den Staatssekretärsausschuss für Wasserstoff durch Vorschläge und Handlungsempfehlungen bei der Umsetzung und Weiterentwicklung der Wasserstoffstrategie zu beraten und zu unterstützen.

◆ Kontakt: info@leitstelle-nws.de, www.wasserstoffrat.de